

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 68

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS
und Professor Dr. Michael R. WILL

Dr. Carl Otto LENZ

Generalanwalt beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
Luxemburg

**DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
ALS GLIED DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT
— Fragen der gegenseitigen Durchdringung
zweier Rechtsordnungen —**

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes

Saarbrücken, 16. Juni 1986

INHALT:

I. Das Bekenntnis des Grundgesetzes zur Europäischen Einheit	5-10
1. Die Präambel zum Grundgesetz	5- 6
2. Artikel 24 GG	6-10
II. Die Schaffung einer Europäischen Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft	11-20
1. Die Gemeinschaft als Schöpfung des Rechts	12-13
2. Die Gemeinschaft als Rechtsquelle	13-14
3. Die Gemeinschaft als Rechtsordnung	14-17
4. Rechtspolitik in der Gemeinschaft	17-18
5. Rangverhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht	18-20
III. Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts in der Bundesrepublik Deutschland	21-30
1. Gesetzgebung	21-23
2. Verwaltung	24-25
3. Rechtsprechung	25-30
IV. Die Einwirkung nationaler Rechtsgrundsätze auf das Gemeinschaftsrecht	31-38
1. Beachtung der Grundrechte im Gemeinschaftsrecht	31-36
2. Allgemeine Rechtsgrundsätze	37
3. Das Prinzip der parlamentarischen Demokratie	37-38
V. Schlußbetrachtung	39

I. DAS BEKENNTNIS DES GRUNDGESETZES ZUR

EUROPÄISCHEN EINHEIT

In keiner bisherigen deutschen Verfassung waren die Bezüge des nationalen Rechts zum Völkerrecht so eng ausgestaltet wie im Grundgesetz. Weder die Reichsverfassung von 1871 noch die Weimarer Verfassung von 1919 sind durch eine dem Grundgesetz vergleichbare Hinwendung zum Völkerrecht gekennzeichnet. Zu Recht hat man daher dem Grundgesetz eine völkerrechtsfreundliche Tendenz und eine Abkehr von nationaler Rechtsautarkie zugeschrieben. In der Präambel zum Grundgesetz wird die Öffnung der deutschen Staatlichkeit spezifisch in Richtung auf ein "vereintes Europa" ins Auge gefaßt, in dem die Bundesrepublik Deutschland als gleichberechtigtes Glied zu wirken anstrebt. Wie diese Mitwirkung rechtlich realisiert werden kann, wird in Artikel 24 GG im einzelnen näher ausgeführt.

1. DIE PRÄAMBEL ZUM GRUNDGESETZ

Bereits in der Präambel zum Grundgesetz bekundet das deutsche Volk seine Entschlossenheit, "als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen".

Hier ist eine Abkehr von der Idee des geschlossenen Nationalstaats festzustellen, wie sie noch in den Vorsprüchen zu den Reichsverfassungen von 1871 und, allerdings schon abgemildert, von 1919 festzustellen war.

So sprach die Reichsverfassung von 1871 noch von einem

"ewigen Bund zum Schutze des Bundesgebiets und des innerhalb desselben gültigen Rechts"

sowie von der

"Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes".

In der Weimarer Verfassung war

"das deutsche Volk ... einig in seinen Stämmen und von dem Willen beseelt, sein Reich in Freiheit und Gerechtigkeit zu erneuern und zu festigen, dem inneren und dem äußeren Frieden zu dienen und den gesellschaftlichen Fortschritt zu fördern".

Aus der Präambel zum Grundgesetz ergeben sich konkrete Staatsziele, die auf der Grenze zwischen politischem Programm und Rechtssatz liegen. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts hat die Präambel vor allem politische Bedeutung; sie soll jedoch auch politischem Ermessen der Regierung rechtliche Schranken setzen¹. Das eine dieser Staatsziele ist, die "nationale und staatliche Einheit zu wahren"; das andere ist die gleichberechtigte Mitwirkung bei der Einigung Europas. Das Streben nach einem "vereinten Europa" hat somit den gleichen verfassungsrechtlichen Rang wie die Wahrung der "nationalen und staatlichen Einheit".

Stärker konnte der Parlamentarische Rat die angestrebte Einordnung des neu zu schaffenden Nationalstaates der Deutschen in das zu einigende Europa nicht betonen. Doch der Parlamentarische Rat blieb nicht bei Bekenntnissen stehen. Er stellte dem neuen Staat für seine neue Zielsetzung auch ein neues Instrument zur Verfügung: Artikel 24 GG.

2. ARTIKEL 24 GG

Bereits der Herrenchiemseer Verfassungskonvent hatte für das Grundgesetz einen Abschnitt "völkerrechtliche Verhältnisse des Bundes" vorgesehen. Im darstellenden Teil seiner Arbeiten hat er dazu ausgeführt:

"Das Grundgesetz soll ferner vorsehen, daß der Bund durch ein mit qualifizierter Mehrheit ergangenes Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen kann. Dadurch soll die Schaffung internationaler Organe erleichtert werden, die etwa geschaffen

1 Entscheidung vom 7. August 1956, BVerfGE 5, 85.

werden sollten, um mit Wirkung für die Gebiete der beteiligten Staaten Angelegenheiten zu besorgen, die bisher ausschließlich den verschiedenen nationalen Souveränitäten überlassen waren."²

Diese Zielsetzung hat der Parlamentarische Rat mit den Bestimmungen des Artikels 24 Absatz 1 und 2 GG verwirklicht:

"Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen.

Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern."

Diese Bestimmungen erteilen den Staatsorganen der Bundesrepublik Deutschland eine Ermächtigung zu einer Abkehr vom strikten Souveränitätsdenken des nationalen Staates. Sie enthalten eine supranationale Option mit integrationspolitischen wie verteidigungspolitischen Dimensionen.

Artikel 24 Absatz 1 GG geht in mancherlei Hinsicht über die damals bekannten völkerrechtlichen Konstruktionsmöglichkeiten für eine internationale Zusammenarbeit hinaus. Er erlaubt es, internationale Organisationen mit eigener Hoheitsgewalt zu schaffen. Diese Hoheitsgewalt kann unmittelbar bindende Rechtswirkungen für ihre Mitgliedstaaten und deren Staatsangehörige entfalten. Auf die für das Völkervertragsrecht notwendige Umsetzung supranationaler Rechtsakte in das nationale Recht wird damit verzichtet. Die Sperre der nationalen Staatsgewalt wird durchbrochen; ein staatsrechtlicher, innerstaatlicher Filter, den das Völkervertragsrecht sonst passieren müßte, ist nicht mehr vorhanden.

Die Übertragung von Hoheitsrechten ist die Bezeichnung für einen durchaus komplexen Vorgang, der sowohl die Aktion des Übertragens und des Empfangens als auch deren Ergebnis, die Supranationalität der übertragenen Hoheitsrechte, umfaßt. Er kann nicht mit einem privatrechtlich aufgefaßten Übertragungsvorgang erklärt werden.

² Herrenchiemseer Entwurf, Darstellender Teil, S. 23.

"Bei der Übertragung gibt der Staat seinen Anspruch auf Ausschließlichkeit eigener Hoheitsentfaltungen in seinem Gebiet auf. Zugleich räumt er der zwischenstaatlichen Einrichtung das Recht ihrer Hoheitsentfaltung in seinem Gebiet ein."³

Dieser Vorgang ist nicht direkt vergleichbar mit Übertragen oder Delegieren im herkömmlichen Sinne, es handelt sich vielmehr um einen Vorgang eigener Art, bei dem teilweise auf staatliche Befugnisse verzichtet wird - z.B. die Abschaffung der nationalen Zollgrenzen - und gleichzeitig auf Gemeinschaftsebene neue Kompetenzen geschaffen werden, die vorher im staatlichen Bereich nicht vergleichbar bestanden haben - z.B. die Schaffung eines gemeinsamen Außenwirtschaftssystems mit einheitlichem Zollschutz.

Wie die Bundesrepublik Deutschland die in Artikel 24 GG vorgesehene integrationspolitische Option in umfassender Weise in die Tat umgesetzt hat, werde ich im dritten Abschnitt meines Referates darlegen⁴.

Zur Zeit sind von Länderseite Bestrebungen in Gang gesetzt worden, den Artikel 24 neu zu fassen. Der Bundesrat hat sich in seiner Sitzung vom 21. Februar 1986 für eine Änderung des Artikels 24 Absatz 1 des Grundgesetzes ausgesprochen.

Entsprechend einem Vorschlag der Enquête-Kommission "Verfassungsreform" sollte "zumindest die Übertragung von Hoheitsrechten der Länder von der Zustimmung des Bundesrates abhängig gemacht werden"⁵.

Der Vorschlag der Enquête-Kommission Verfassungsreform von 1976 lautete (die Änderungen im Vergleich zum geltenden Recht sind unterstrichen):

"Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen, solche der Länder jedoch nur durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates."

3 Ipsen, "Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972", S. 56.

4 Eine Untersuchung über die verteidigungspolitische Integration im Rahmen der NATO würde den Rahmen dieser Abhandlung sprengen.

5 Bundesrats-Drucksache 50/86.

Zum Zustandekommen dieses Beschlusses sind folgende Anmerkungen erforderlich: Die Kommission setzte sich zu je einem Drittel aus Vertretern des Bundestages, der Länder und Wissenschaftlern zusammen. Der Beschluß erhielt eine Mehrzahl von Stimmen aus den Reihen der Ländervertreter und der Wissenschaftler. Die Vertreter des Bundestages und die von der Kommission zur Stellungnahme aufgeforderte Bundesregierung äußerten sich ablehnend.⁶

Der Wortführer in der Minderheit der Enquête-Kommission, Prof. Kewenig, dem sich weitere fünf Mitglieder derselben angeschlossen haben, begründete seine ablehnende Auffassung wie folgt:

"Ich halte diesen Vorschlag einer Verfassungsänderung für verfassungspolitisch bedauerlich Die Vorschrift des Artikels 24 Absatz 1 GG ist zweifellos eine der bemerkenswertesten Vorschriften des Grundgesetzes überhaupt. Sie stellt die Integrationsbereitschaft des durch das Grundgesetz verfaßten Staates ebenso deutlich unter Beweis wie die Offenheit des dieser Bestimmung zugrunde liegenden Staats- und Verfassungsverständnisses. Artikel 24 Absatz 1 Grundgesetz hat deshalb auch in seiner heute geltenden Fassung sowohl außen- wie innenpolitisch, sowohl völkerrechtlich wie staatsrechtlich eine Art Fanalwirkung gehabt. Nunmehr soll durch die vorgeschlagene Verfassungsänderung ein Stück der Großzügigkeit und Offenheit, die Grundlage des Artikels 24 Absatz 1 GG ist, herausgebrochen und damit die eigentliche Kraft der Aussage dieser Bestimmung entscheidend geschmälert werden. Grund für diese Schmälierung ist die Befürchtung der Länder, der Bund könne über Artikel 24 Absatz 1 Grundgesetz in die innerstaatliche Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern und damit in den Rest der den Ländern verbliebenen Zuständigkeiten eingreifen, ohne daß dazu ihre Zustimmung notwendig sei. Für eine derartige Befürchtung gibt es nach der bisherigen, über 25jährigen Praxis keinerlei Anhaltspunkte Denn hier steht u.a. die Glaubwürdigkeit der Bundesrepublik als Partner der europäischen Integration in Frage."

Zum Abschluß bemerkt Kewenig, er halte den Änderungsvorschlag

"für einen Rückschritt ohne zwingende oder auch nur vernünftigerweise erscheinende Gründe".⁷

6 Siehe Kurzprotokoll der 11. Sitzung der Enquête-Kommission Verfassungsreform vom Freitag, dem 6. Dezember 1974.

7 Siehe Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform (II Bund und Länder) in der Reihe: Zur Sache, 2/77, herausgegeben vom Presse- und Informationszentrum des Deutschen Bundestages, Bonn 1977, S. 250 und 251.

Die Anhänger der Mehrheit hatten u.a. damit argumentiert,

"daß die Länder ebenso integrationsfreudig seien wie der Bund".

Dazu hatte der Vertreter der Bundesregierung ausgeführt,

es sei eine befremdende Vorstellung, daß etwa die Römischen Verträge wegen eines Details von Länderkompetenzen nicht hätten abgeschlossen werden können. Es sei keineswegs von einer Europafeindlichkeit der Länder oder des Bundes auszugehen. Zu vermeiden sei lediglich die Optik, die aus einer Grundgesetzänderung im vorgeschlagenen Sinne entstehen könnte. Ferner würden durch eine neue Zustimmungsregelung im Grundgesetz die europäischen Fragen in die innerstaatlichen Konflikt- und Kompensationsprozesse zwischen Bund und Ländern eingeführt; der Bundesrat werde diese zusätzliche Position zwar nicht integrationsfeindlich, wohl aber im Zusammenhang mit anderen innerstaatlichen Entscheidungen verwerten können. Dies alles spreche gegen eine Änderung von Artikel 24 GG⁸.

Von der Behandlung der verteidigungspolitischen Auswirkungen will ich hier absehen, weil sie den Rahmen dieses Vortrags sprengen würde. Ich muß mich hier auf den Hinweis beschränken, daß Artikel 24 nicht nur den EWG-, sondern auch den Nato-Bereich betrifft⁹.

⁸ Siehe Kurzprotokoll der 11. Sitzung der Enquête-Kommission Verfassungsreform, a.a.O., S. 19.

⁹ BVerfGE 68, S. 1, Leitsätze 2 a, b und c und S. 39 ff. (Pershing).

II. DIE SCHAFFUNG EINER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT

ALS RECHTSGEMEINSCHAFT

Wenn im folgenden von der Europäischen Gemeinschaft die Rede ist, soll damit nicht verkannt werden, daß EGKS, EWG und Euratom ursprünglich als drei voneinander getrennte supranationale Organisationen gegründet worden sind. Bei dieser strikten Trennung ist es jedoch nicht geblieben, da stufenweise die meisten Organe der Gemeinschaften vereinheitlicht wurden.¹⁰

Insbesondere hat sich eine einheitliche Rechtsordnung für die drei Gemeinschaften herausgebildet. Es wurden allgemeine Rechtsgrundsätze entwickelt, die teilweise aus den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, aus von allen Mitgliedstaaten abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträgen und aus Einzelbestimmungen der Gründungsverträge abgeleitet wurden. Diese Rechtsgrundsätze sind als Bestandteile einer einheitlichen Rechtsordnung anzusehen, die es gestattet, von einer einzigen Europäischen (Rechts-)Gemeinschaft zu sprechen¹¹.

Um mit Walter Hallstein zu sprechen: Die Europäische Gemeinschaft ist in vierfacher Hinsicht ein Phänomen des Rechts: Sie ist Schöpfung des Rechts, sie ist Rechtsquelle, sie ist Rechtsordnung, und sie ist Rechtspolitik¹².

10. Parlament und Gerichtshof 1957, Rat und Kommission 1967, siehe Abkommen über gemeinsame Organe vom 25. März 1957 und Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission (ABl. der EG Nr. 152 vom 13. Juli 1967, S. 2).

11 Vgl. dazu Bleckmann, EuR 1978, S. 95.

12 Hallstein, Die Europäische Gemeinschaft, 1979, 5. Auflage, S. 53.

1. DIE GEMEINSCHAFT ALS SCHÖPFUNG DES RECHTS

Das Neue, das die Europäische Gemeinschaft gegenüber früheren Versuchen, Europa zu einigen, auszeichnet, ist: Nicht Gewalt, nicht Unterwerfung wird als Mittel der Einigung eingesetzt, sondern eine geistige Kraft: das Recht, genauer gesagt, das Völkervertragsrecht. Die Mitgliedstaaten der Gemeinschaften beruhen ebenfalls auf dem Recht, das den Staat organisiert, d.h. dem Verfassungsrecht. Aber sie beruhen nicht nur darauf. Sie beruhen auf einer Summe von Elementen, die ihnen selbst in schweren Katastrophen Zusammenhalt verleihen, einen Zusammenhalt, der selbst den Wechsel der Verfassung überdauern kann. Das Recht ist nur eine von mehreren Grundlagen des Staates. Seine Mißachtung berührt deshalb nicht notwendigerweise die Substanz des Staates.

Anders bei den Gemeinschaften. Auch hier sind die Mitgliedstaaten außer durch das Band des Rechts durch viele Gemeinsamkeiten verbunden, aber diese Gemeinsamkeiten haben bis vor kurzem "jahrhunderte alte Rivalitäten" nicht verhindert und die Völker "lange Zeit durch blutige Auseinandersetzungen entzweit"¹³.

Zweifelloos haben die Gemeinsamkeiten im politischen und wirtschaftlichen Leben der Mitgliedstaaten zugenommen, trotzdem hat das Band des Rechts eine größere Bedeutung in der Summe der Faktoren des Zusammenhalts als bei den Nationalstaaten. Deswegen sind die Gemeinschaften durch Rechtsverletzungen stärker gefährdet als jene.

Ihrer Natur nach sind die Verträge von Paris und Rom Schöpfungsakte. Sie haben neue Rechtspersönlichkeiten, die Gemeinschaften, und eine eigene Rechtsordnung geschaffen. Dies unterscheidet sie grundlegend von gewöhnlichen internationalen Verträgen. Wir haben es bei ihnen nicht mehr mit völkerrechtlichem "Schuldrecht" zu tun - einem Bündel von Rechten und Pflichten der

¹³ EKGSV, Präambel, 4. Absatz.

vertragschließenden Staaten -, sondern mit einem öffentlich-rechtlichen Verbandsrecht eigener Art im Bereich der internationalen Beziehungen.

2. DIE GEMEINSCHAFT ALS RECHTSQUELLE

Daraus folgt eine zweite Feststellung: Die Gemeinschaft als Rechtsquelle. Insbesondere der durch den EWG-Vertrag geschaffene Verband muß dynamisch Eigenleben entfalten können, um sein Ziel, die wirtschaftliche und die soziale Union Europas zu erreichen. Wie ein verfassungsrechtlicher Rahmen bestimmt der Vertrag meist nur die "Ziele der Gemeinschaft, die Antriebsorgane und einen Zeitplan"¹⁴. Er setzt Organe mit der Aufgabe ein, diesen Rahmen im Gemeinschaftsinteresse auszufüllen, und weist ihnen zu diesem Zweck legislative, administrative und judikative Befugnisse zu. Obwohl die Gemeinschaft kein Staat ist, sondern ein Verband eigener Art, hat sie wie ein Staat Gesetzgebungs-, Vollziehungs- und Rechtsprechungsgewalt. Dabei ist allerdings festzustellen, daß sich die Regierungen der Mitgliedstaaten sowohl durch die Art der Beschlußfassung im Rat als auch ihre Einwirkung auf die Beschlußfassung der Kommission¹⁵ einen maßgeblichen Einfluß auf die Entscheidungsfindung in der Gemeinschaft gesichert haben.

Dieser Einfluß wird noch mittelbar dadurch verstärkt, daß die Mitgliedstaaten unmittelbar - als Regierungskonferenz, außerhalb des Rates - über die Bestellung der Organe befinden: Sie ernennen die Mitglieder der Kommission auf vier Jahre, den Präsidenten und die Vizepräsidenten lediglich auf zwei Jahre - und des Gerichtshofes - immerhin auf sechs Jahre, und ohne sich in die Wahl des Präsidenten einzumischen zu können. Die Mitgliedstaaten können damit alle vier bzw. sechs Jahre Persönlichkeiten ihres Vertrauens in die Leitung der Organe entsenden.

... ..

14 So Hallstein, a.a.O.

15 So im Verwaltungsausschußverfahren der verschiedenen landwirtschaftlichen Marktorganisationen, im Anhörungsverfahren zahlreicher Beratender Ausschüsse z.B. für das Wettbewerbsrecht oder das Zollrecht. Eine interne Aufstellung der Kommission über die 1980 bestehenden Ausschüsse umfaßt mehr als 300 Seiten.

Alle diese Amtsträger können wiederernannt werden. Ich will in diesem Zusammenhang darauf verweisen, daß z.B. in der Bundesrepublik Deutschland die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts auf zwölf Jahre ernannt werden und ihrer Wiederernennung ausgeschlossen ist.¹⁶

Insgesamt betrachtet führt dies dazu, daß die von den Gemeinschaften ausgeübte Hoheitsgewalt für die Mitgliedstaaten keine "fremde", sondern eine "gemeinschaftliche", d.h. eine gemeinsam ausgeübte Hoheitsgewalt ist.

3. DIE GEMEINSCHAFT ALS RECHTSORDNUNG

a) Die Gemeinschaft besitzt eine Rechtsordnung, die elementaren Grundsätzen einer freiheitlichen Verfassung entspricht. Anstelle der klassischen Form der Gewaltenteilung hat die Gemeinschaft ein anderes System gegenseitiger Hemmungen und Kontrollen der Kräfte aufzuweisen, an dem die vier Institutionen Rat, Kommission, Parlament und Gerichtshof beteiligt sind.¹⁷

Keine Besonderheiten weist die rechtsprechende Gewalt auf, es sei denn die Einrichtung der Generalanwälte¹⁸.

Die gesetzgebende und die ausführende Gewalt sind ineinander verschlungen. Der Rat kann seine Gesetzgebungsbefugnisse häufig nur auf Vorschlag der Kommission ausüben.¹⁹ Er kann die Durchführung seiner Beschlüsse selbst in die Hand nehmen oder der Kommission übertragen²⁰. Die Kommission hat aber auch eigene Zuständigkeiten aufgrund des Vertrages.²¹

16 § 4 BVerfGG.

17 Hallstein, a.a.O. S. 61.

18 Siehe hierzu Lenz, "Aus der Praxis des Generalanwalts am EuGH", Vortrag am Europa-Kolleg Hamburg, vom 22. November 1985, erschienen in: Vorträge und Berichte aus dem Institut für Integrationsforschung der Stiftung Europa-Kolleg Hamburg.

19 Artikel 149 EWGV.

20 Artikel 155 EWGV, siehe auch Artikel 124 EACV.

21 Siehe z.B. Artikel 89, 90, 93 EWGV.

Das Parlament hat im wesentlichen beratende Funktionen²². Insofern trägt die Verfassungsordnung der Gemeinschaften den Erfordernissen der repräsentativen Demokratie, wie sie in allen Mitgliedstaaten besteht, nur unvollkommen Rechnung. Darauf wird am Schluß noch einmal zurückzukommen sein. Dies ist um so bemerkenswerter, als die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft von Beitrittskandidaten stets verlangt haben, daß diese eine freiheitlich-demokratische Verfassung ähnlich wie sie selbst besitzen. Andererseits sollte man die Forderung nach "struktureller Kongruenz" nicht übertreiben. Die Rechtsordnung der Gemeinschaft kann nicht alle Ausformungen freiheitlich-demokratischer Verfassungen übernehmen, sondern sie hat, wie ich meine, durchaus das Recht, eigene Wege zu gehen, solange der freiheitlich-demokratische Charakter gewahrt bleibt.

Die Mitgliedstaaten gehören zu den Trägern der Rechtsordnung der Gemeinschaft, ohne deren Mitwirkung bei der Gesetzgebung und bei der Ausführung des Gemeinschaftsrechts die Gemeinschaft ihre Ziele nicht erreichen könnte. Der Grundsatz der Gemeinschaftstreue ist deshalb im Vertrag ausdrücklich festgelegt²³.

Schließlich gehören auch die Angehörigen der Mitgliedstaaten zu den Trägern der Rechtsordnung der Gemeinschaft, soweit die Verträge oder die auf ihnen beruhenden Rechtsvorschriften ihnen Rechte einräumen oder Pflichten auferlegen und ihnen gegen Maßnahmen der Gemeinschaftsorgane auf der Ebene der Gemeinschaft oder gegen Maßnahmen der Mitgliedstaaten Rechtsschutz gewähren²⁴. Den Gerichten der Mitgliedstaaten steht hier der Weg zum Europäischen Gerichtshof offen²⁵.

22. Artikel 137 EWGV, siehe jedoch die Haushaltsbefugnisse in Artikel 203 EWGV.

23. Artikel 5 EWGV.

24. Artikel 173 Absatz 2 EWGV, Artikel 175 Absatz 3 EWGV z.B. Artikel 19 Absatz 4 GG.

25. Artikel 177 EWGV.

b) Die Gemeinschaftsrechtsordnung ist ein geschlossenes System von Rechtssätzen, das insbesondere die Mitgliedstaaten durch den Abschluß des Vertrages und die Organe, hier in erster Linie der Rat, durch seine Rechtsakte, insbesondere die Verordnungen, auf seiner Grundlage geschaffen haben²⁶. Darüber hinaus hat der Gerichtshof einige allgemeine Rechtsprinzipien als verbindlich für die Gemeinschaftsrechtsordnung anerkannt. Dazu gehören insbesondere die Grundsätze der unmittelbaren Anwendbarkeit, des Vorrangs und der nützlichen Wirkung des Gemeinschaftsrechts. Darüber hinaus hat der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung Grundrechte und Rechtsschutzgarantien anerkannt. Von alledem wird später zu sprechen sein.

Die Gemeinschaft handelt durch Rechtsakte: Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen - diese sind verbindlich; darin unterscheidet sich die Gemeinschaft von herkömmlichen internationalen Organisationen, über deren übliche Handlungsformen - Empfehlungen, Stellungnahmen - die Gemeinschaft allerdings ebenfalls verfügt.

Diese Gesetzgebungsgewalt kennt - dem Prinzip der Subsidiarität entsprechend - unterschiedliche Stufen der Intensität, je nach dem zu ordnenden Sachbereich. Als Regel kann gelten: Die Gemeinschaft setzt durch Verordnung überall dort unmittelbar und ausschließlich Recht, wo im Interesse der Vertragsziele eine auch in den Einzelheiten uniforme Regelung notwendig ist. Die Verordnung hat allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat²⁷.

Wo dagegen eine Notwendigkeit der Uniformität nach innen und der Handlungseinheit nach außen nach Ansicht der Vertragsschöpfer nicht zu bestehen schien, können die Gemeinschaftsorgane nur indirekt durch Richtlinien auf die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten einwirken.^{28 29}

26 Hallstein, a.a.O. S. 55.

27 Artikel 189 Absatz 2.

28 Artikel 189 Absatz 3.

29 Manchmal sind uniforme Regelungen erforderlich, ohne daß das Instrument der VO zur Verfügung steht, z.B. bei der Angleichung der Mehrwertsteuersysteme, mehr darüber siehe unten.

Darüber hinaus gibt es vorwiegend zur Regelung von Einzelfällen Entscheidungen. Sie sind in allen ihren Teilen für diejenigen verbindlich, die sie bezeichnen³⁰. Die Besonderheiten des EGKS-Rechts werden hier außer Betracht gelassen.

Schließlich gibt es am Rande des Integrationsbereichs Aufgaben, die nach dem Vertrag durch Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten zu lösen sind³¹.

4. RECHTSPOLITIK IN DER GEMEINSCHAFT

Das Gemeinschaftsrecht ist nicht nur Gegenstand der Anwendung, sondern auch der Änderung, der Ergänzung und Fortbildung³². Zum Teil schreibt der Vertrag selbst die Aufstellung von Gesetzgebungsprogrammen vor³³. Darüber hinaus haben die Organe der Gemeinschaft Aktionsprogramme auf anderen Gebieten wie der Sozialpolitik einschließlich des Verbraucherschutzes, der Industrie-, Wissenschafts- und Technologiepolitik sowie der Umweltpolitik aufgestellt. Alle diese Programme gehen auf die Beschlüsse der Staats- und Regierungschefs auf der Pariser Gipfelkonferenz vom Herbst 1972 zurück³⁴.

Darüber hinaus hat die Kommission dem Europäischen Rat auf dessen Wunsch hin ein Weißbuch über die Vollendung des Binnenmarktes vorgelegt, das ein Programm zur Beseitigung der materiellen, technischen und steuerlichen Schranken in der Gemeinschaft aufstellt³⁵.

30 Artikel 189 Absatz 4.

31 vgl. Artikel 220 EWGV.

32 Hallstein, a.a.O. S. 56.

33 siehe z.B. Artikel 54 Allgemeines Programm zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit innerhalb der Gemeinschaft, Artikel 63 Allgemeines Programm zur Aufhebung der Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Gemeinschaft.

34 Erklärung zum Abschluß der Konferenz Ziffern 6, 7 und 8, abgedruckt in "Sechster Gesamtbericht der EG", S. 12, 13 und 14.

35 siehe hierzu Vollendung des Binnenmarktes, Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, Luxemburg 1985, siehe auch Bulletin der EG Nr. 6 1985 Nr. 1.2.4. und 19. Gesamtbericht Nr. 162 - 166.

Die Organe der Gemeinschaften sind damit entweder durch den Vertrag oder durch die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ('Europäischer Rat') dazu aufgefordert worden, eine beachtliche rechtspolitische Tätigkeit zu entfalten, die die Möglichkeiten der Gemeinschaftsangehörigen als Arbeitnehmer, Unternehmer und Verbraucher erweitern sollen und die ihnen in diesem Umfang von keinem Mitgliedstaat allein geboten werden können.

5. RANGVERHÄLTNIS ZWISCHEN GEMEINSCHAFTSRECHT UND NATIONALEM RECHT

Das Rangverhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht ist in den Gemeinschaftsverträgen nicht ausdrücklich geregelt. Eine dem Artikel 31 GG entsprechende Vorschrift - Das Recht der Gemeinschaft bricht das Recht der Mitgliedstaaten - fehlt in der geschriebenen Gemeinschaftsrechtsordnung.

Die Forderung, dem Gemeinschaftsrecht die Vorherrschaft bzw. den Vorrang zuzuerkennen, ist für die Rechtsordnung der Gemeinschaften "unabdingbar"³⁶. Wenn der Grundsatz vom Vorrang des Gemeinschaftsrechts in den Verträgen auch nicht ausdrücklich niedergelegt ist, so sind doch mehrere Vertragsbestimmungen ohne ihn nicht denkbar. Dies gilt insbesondere für die Bestimmungen über das Vorabentscheidungsverfahren, das Vertragsverletzungsverfahren und über Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten (Artikel 177, 169 und 170 EWGV), mit denen Rechtswege eröffnet werden, die den Vorrang des Gemeinschaftsrechts stillschweigend voraussetzen.

In seinem Urteil vom 15. Juli 1964 in der Rechtssache 6/64³⁷ hat der Gerichtshof sich zunächst auf Artikel 5 Absatz 2 EWGV bezogen, der die Mitgliedstaaten verpflichtet, alles zu unterlassen, was die Verwirklichung der Vertragsziele gefährden könnte, sowie auf Artikel 7, in dem jede Diskriminierung nach der Staatsangehörigkeit untersagt wird. Danach hat der

³⁶ Pescatore, L'Ordre Juridique des Communautés Européennes, S. 227.

³⁷ Urteil vom 15. Juli 1964 in der Rechtssache 6/64 - Flaminio Costa gegen ENEL - Slg. 1964, S. 1251.

Gerichtshof folgendes ausgeführt:

"Die Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten im Vertrag zur Gründung der Gemeinschaft eingegangen sind, wären keine unbedingten mehr, sondern nur noch eventuelle, wenn sie durch spätere Gesetzgebungsakte der Signatarstaaten in Frage gestellt werden könnten. Wo der Vertrag den Staaten das Recht zu einseitigem Vorgehen zugestehen will, tut er das durch klare Bestimmungen ...

Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts wird auch durch Artikel 189 bestätigt; ihm zufolge ist die Verordnung 'verbindlich' und 'gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat'. Diese Bestimmung, die durch nichts eingeschränkt wird, wäre ohne Bedeutung, wenn die Mitgliedstaaten sie durch Gesetzgebungsakte, die den gemeinschaftsrechtlichen Normen vorgingen, einseitig ihrer Wirksamkeit berauben könnten.

Aus alledem folgt, daß dem vom Vertrag geschaffenen, somit aus einer autonomen Rechtsquelle fließenden Recht wegen dieser seiner Eigenständigkeit keine wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen können, wenn ihm nicht sein Charakter als Gemeinschaftsrecht aberkannt und wenn nicht die Rechtsgrundlage der Gemeinschaft selbst in Frage gestellt werden soll.

Die Staaten haben somit dadurch, daß sie nach Maßgabe der Bestimmungen des Vertrages Rechte und Pflichten, die bis dahin ihren inneren Rechtsordnungen unterworfen waren, der Regelung durch die Gemeinschaftsrechtsordnung vorbehalten haben, eine endgültige Beschränkung ihrer Hoheitsrechte bewirkt, die durch spätere einseitige, mit dem Gemeinschaftsbegriff unvereinbare Maßnahmen nicht rückgängig gemacht werden kann."

Deutlicher läßt es sich wohl nicht zum Ausdruck bringen, daß sich der Vorrang des Gemeinschaftsrechts aus dem Wesen der Gemeinschaft selbst ergibt. Ein Rückgriff auf nationales Recht ist nicht erforderlich, um den Vorrang des Gemeinschaftsrechts zu begründen. Das heißt nicht, daß sich das gleiche Ergebnis nicht auch aus der Anwendung des Rechts eines Mitgliedstaates ergeben kann, wie z.B. des Grundgesetzes. Dann aber gälte der Vorrang jeweils nur nach Maßgabe des nationalen Rechts, und das könnte heißen: in jedem Mitgliedstaat anders. Dies wäre als Basis für eine gleichmäßige, gemeinschaftsweite Geltung des Gemeinschaftsrechts nicht ausreichend. Außerdem stünde dann der Vorrang des Gemeinschaftsrechts zur Disposition der nationalen (Verfassungs-?) Gesetzgeber.

III. DURCHSETZUNG DES GEMEINSCHAFTSRECHTS

IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Die Mitgliedstaaten achten grundsätzlich das Gemeinschaftsrecht, so auch die Bundesrepublik Deutschland. Dennoch ist es immer wieder in Einzelfällen zu Problemen bei der Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts gekommen. So auch in der Bundesrepublik Deutschland. Einige dieser Problemfälle will ich hier kurz darstellen.

Probleme bei der Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts können sich sowohl im Bereich der Gesetzgebung, der Verwaltung und der Rechtsprechung ergeben.

1. GESETZGEBUNG

Die wohl häufigsten Problemfälle bei der Durchsetzung von Gemeinschaftsrecht im Gesetzgebungsbereich betreffen die verspätete Umsetzung von Richtlinien in deutsches Recht.

Gemäß Artikel 189 EWG-Vertrag ist die Richtlinie für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überläßt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und Mittel.

Die Richtlinie setzt somit im Regelfall nicht unmittelbar für den einzelnen Marktbürger geltendes Recht, sondern umschreibt inhaltlich ein von der Gemeinschaft zu erreichendes Ziel, dessen konkrete Umsetzung in nationales Recht den innerstaatlichen Stellen, insbesondere auch den Parlamenten, obliegt. Für diese Umsetzung in innerstaatliches Recht setzt die vom Ministerrat der Gemeinschaft erlassene Richtlinie regelmäßig eine Frist, innerhalb derer die national zuständigen Stellen tätig werden müssen.

a) Besondere Schwierigkeiten hat es in der Bundesrepublik Deutschland bei der Umsetzung der Sechsten Umsatzsteuerrichtlinie³⁸ gegeben.

Das Umsatzsteuerrecht in der Bundesrepublik Deutschland beruht weitgehend auf einer Anzahl von Richtlinien des Rates, mit denen zunächst die Harmonisierung der steuerpflichtigen Bemessungsgrundlage erreicht wurde. Für einen späteren Zeitraum sollen darüber hinaus auch die Steuersätze harmonisiert werden.

Um die genannte Bemessungsgrundlage zu harmonisieren, hatte der Rat am 17. Mai 1977 die Sechste Mehrwertsteuerrichtlinie erlassen, die bis spätestens zum 1. Januar 1978 umgesetzt sein sollte. Diese Frist wurde durch die Neunte Umsatzsteuerrichtlinie vom 26. Juni 1978³⁹ bis zum 1. Januar 1979 verlängert. Das deutsche Ausführungsgesetz trat aber erst am 1. Januar 1980 in Kraft; zwischenzeitlich hatte die Kommission bereits ein Vertragsverletzungsverfahren wegen der Verzögerung eingeleitet und am 13. August 1979 Klage vor dem Gerichtshof erhoben (Rechtssache 132/79).

Die Gründe für die verspätete Umsetzung waren weniger in der Auseinandersetzung um steuerrechtliche Fragen zu sehen, wenn sich auch die Beratungen im Finanzausschuß des Bundestages in die Länge zogen. Eine Bereitschaft zur Umsetzung hatte gleichwohl bestanden. Ausschlaggebend war schließlich, daß im Bundesrat und zwischen diesem und dem Bundestag ein deutschland-politischer Streit um die Begriffe "Inland" und "Ausland" entbrannte, der erst im Vermittlungsausschuß beigelegt wurde. Die Verzögerung war also auf Gründe zurückzuführen, die mit der eigentlichen Umsetzung der Richtlinie nur in losem Zusammenhang standen.

Auf die weiteren Probleme, die die verspätete Umsetzung dieser Richtlinie aufgeworfen hat, werde ich unter Punkt 3 dieses Abschnittes näher eingehen.

38 Sechste Richtlinie des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern - Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage, ABl. 1977 L 145, S.1.

39 ABl. 1978, L 194, S. 16.

b) Im Gegensatz zu der eben erwähnten Richtlinie hatte die Verzögerung, die bei der Umsetzung der Vierten Gesellschaftsrechtsrichtlinie eingetreten ist, mit dem Inhalt dieser Richtlinie zu tun.

Diese am 16. November 1971 von der Kommission dem Rat übermittelte und am 15. Juli 1978 erlassene Richtlinie hätte bis spätestens 31. Juli 1980 ins deutsche Recht umgesetzt werden müssen⁴⁰.

Angesichts der Schwierigkeit der Materie und der Notwendigkeit, die beteiligten Organisationen der Wirtschaft zu konsultieren und einen Gesetzentwurf innerhalb der Bundesregierung abzustimmen, war die Bundesregierung erst am 10. Februar 1982, also mehr als eineinhalb Jahre nach Ablauf der Frist, in der Lage, einen Gesetzentwurf vorzulegen. Bundesrat und Bundestag haben diesen dann im Jahr 1982 jeweils in erster Lesung behandelt, konnten ihn jedoch nicht mehr verabschieden, da der 9. Deutsche Bundestag inzwischen aufgelöst worden war.

Die Bundesregierung mußte somit nach Beginn der 10. Wahlperiode einen neuen Regierungsentwurf beschließen und den gesetzgebenden Körperschaften zuleiten. Nach Beendigung des Gesetzgebungsverfahrens im Dezember 1985 ist das Gesetz zum 1. Januar 1986, also fünfzehn Monate nach dem in der Richtlinie vorgesehenen Termin, in Kraft getreten.⁴¹

In der Zwischenzeit hatte die Kommission am 22. Januar 1985 Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen Vertragsverletzung erhoben (Rechtssache 18/85). Nachdem das deutsche Durchführungsgesetz am 24. Dezember 1985 im Bundesgesetzblatt verkündet worden ist, ist der vertragswidrige Zustand wegen nicht rechtzeitiger Umsetzung beendet. Die Kommissionsdienststellen prüfen z.Z., ob die Richtlinie sachlich richtig umgesetzt worden ist. Der Termin für die mündliche Verhandlung in dieser Rechtssache ist auf den 5. November 1986 bestimmt.

40 Vierte Richtlinie des Rates vom 15. Juli 1978 über den Jahresabschluß von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen (78/660), ABl. 1978, L 222, S. 11; Vorschlag der Kommission: ABl. 1972 C 7, S. 11.

41 Das Gesetz vom 19. Dezember 1985 (BGBl. 1985 I S. 2355).

c) Als letztes Beispiel für zögerliche Umsetzung von Gemeinschaftsrecht will ich das Verhalten des Bundesministers der Finanzen in der Frage der sogenannten Butterfahrten anführen.

Bereits in seiner Vorabentscheidung vom 7. Juli 1981⁴² hatte der Gerichtshof das gemeinschaftliche Zoll- und Steuerrecht in einer Weise ausgelegt, daß die Butterfahrten in der damals praktizierten Form⁴³ mit ihm nicht in Einklang standen. Urteile in Vorabentscheidungsverfahren verpflichten die Mitgliedstaaten zwar nicht unmittelbar zu normativen Konsequenzen. Soweit aber aus Vorabentscheidungen bzw. aus dem durch Vorabentscheidungen klargestellten Inhalt des Gemeinschaftsrechts auf die Gemeinschaftswidrigkeit mitgliedstaatlichen Rechts zu schließen ist, dürfte Artikel 5 EWGV eine Pflicht der Mitgliedstaaten zur Rechtsbereinigung zu entnehmen sein.

Dennoch hat die Bundesregierung auf die erste Butterfahrten-Vorabentscheidung zunächst öffentlich erklärt, sie fühle sich an die Feststellung des Urteils nicht gebunden⁴⁴. Hinsichtlich der Zollvorschriften kam der Bundesminister der Finanzen dem Urteil dann mit Wirkung vom 1. Januar 1983 nach, auf steuerlichem Gebiet wurden hingegen die notwendigen Konsequenzen - ungeachtet auch einer zweiten Vorabentscheidung und eines gegen die Bundesrepublik Deutschland ergangenen Vertragsverletzungsurteils⁴⁵ - nicht im vollen Umfang gezogen.

42 Urteil vom 7. Juli 1981 in der Rechtssache 158/80 - Rewe gegen Hauptzollamt Kiel - Slg. 1984, S. 1805.

43 d.h., Auslaufen der Schiffe in internationale Gewässer ohne Möglichkeit des Landganges in einem anderen Staat.

44 Bericht im Namen des Rechtsausschusses über die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts, Dok. 1/1052/82, EP-Sitzungsdokumente 1982-83, S. 16.

45 Urteil vom 14. Februar 1984 in der Rechtssache 278/82 - Rewe gegen Hauptzollamt Flensburg u.a. - Slg. 1984, S. 721, und Urteil vom 14. Februar 1984 in der Rechtssache 325/82 - Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Bundesrepublik Deutschland - Slg. 1984, S. 777.

2. VERWALTUNG

Auch im Bereich der Rechtsanwendung durch die Verwaltung kann es bisweilen zu Problemen bei der Anwendung von Gemeinschaftsrecht kommen.

So sind z.B. die Rechte der Arbeitnehmer aus anderen Mitgliedstaaten beim Zugang zu Beschäftigung, bei Ausübung ihrer Beschäftigung und bei der Arbeitsvermittlung durch die Verordnung Nr. 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft⁴⁶ geregelt. Da Zugang und Ausübung der Beschäftigung jedoch nur dann möglich sind, wenn der Arbeitnehmer aus einem anderen Mitgliedstaat über ein Aufenthaltsrecht in dem anderen Mitgliedstaat verfügt, sah sich der Rat darüber hinaus gehalten, die Richtlinie 68/360 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft⁴⁷ zu erlassen, die ihrerseits erst durch nationales Ausführgesetz in deutsches Recht umgesetzt werden mußte. Darüber hinaus hat der Rat dann im Jahre 1970 die Verordnung Nr. 1251/70 über das Recht der Arbeitnehmer, nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates zu verbleiben⁴⁸, erlassen.

In Ausübung der in den genannten Verordnungen und Richtlinien enthaltenen Rechte hatte sich nun ein italienischer Arbeitnehmer nach Augsburg begeben, um dort mehrere Jahre hinweg einer Berufstätigkeit nachzugehen. Nach Beendigung seiner Berufstätigkeit - er war arbeitsunfähig geworden - war er berechtigt, im Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland zu verbleiben; dies wollte er auch tun.

Das Besondere an seiner Situation lag jedoch in dem Umstand, daß er nur über einen recht geringen Rentenanspruch verfügte, was zur Folge hatte, daß ihm die Stadt Augsburg Sozialhilfe in Höhe von etwa 200,- DM monatlich zahlen

46 AB1. 1968, L 257, S.2.

47 AB1. 1968, L 257, S. 13.

48 AB1. 1970, L 142, S. 40.

mußte. Daraufhin verweigerte die Stadt Augsburg dem betroffenen Arbeitnehmer die Verlängerung seiner Aufenthaltserlaubnis nach deren Ablauf. Sie räumte zwar ein, daß ihm grundsätzlich ein Aufenthaltsrecht zustehe; dies stehe jedoch unter dem Vorbehalt "der öffentlichen Ordnung" der Bundesrepublik Deutschland, die dadurch gefährdet sei, daß die Stadt Augsburg an den Betroffenen Sozialhilfe zu leisten habe.

Dieser Standpunkt wurde zunächst vom Verwaltungsgericht Augsburg gutgeheißen, er konnte jedoch den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof nicht überzeugen. Dieser hat deswegen dem Gerichtshof insbesondere die Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt, ob die öffentliche Ordnung eines Mitgliedstaates wirklich gefährdet sei, wenn eine Gemeinde Sozialhilfe an einen aufenthaltsberechtigten Arbeitnehmer aus einem anderen Mitgliedstaat zu zahlen habe⁴⁹.

In der Zwischenzeit hatte auch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften von dem Verhalten des Freistaats Bayern Kenntnis erlangt und wegen dieses Verhaltens die Bundesrepublik Deutschland im Vertragsverletzungsverfahren verklagt⁵⁰.

Noch bevor die beiden Verfahren vor dem Gerichtshof zu einem Abschluß kommen konnten, hatte die Stadt Augsburg die Aufenthaltserlaubnis des betroffenen Arbeitnehmers verlängert.

Die beiden Verfahren wurden somit aus dem Register des Gerichtshofes gestrichen.

3. RECHTSPRECHUNG

Der Zusammenarbeit zwischen nationalen Gerichten und dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften kommt für die Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts im innerstaatlichen Bereich eine nicht zu unterschätzende Bedeutung

49 Rechtssache 100/83, ABl. 1983 C 169, S. 9, vgl. dazu Agence Europe vom 16. Juni 1983 und VWD vom 22. Juni 1983.

50 Rechtssache 96/83, ABl. 1983 C 168, S. 8.

zu. Denn gerade im Falle eines Konfliktes zwischen Gemeinschaftsrecht und innerstaatlichem Recht ist es der nationale Richter, der dem Gemeinschaftsrecht widersprechendes nationales Recht außer Anwendung zu lassen hat. Der Gerichtshof ist nämlich - zumindest im Vorabentscheidungsverfahren - lediglich dazu befugt, das Gemeinschaftsrecht auszulegen; er kann das nationale Recht nicht werten oder es gar als gemeinschaftsrechtswidrig verwerfen.

Angesichts dieser Bedeutung der richterlichen Zusammenarbeit ist es um so bedenklicher, wenn es bei der Rechtsanwendung durch deutsche Gerichte zu Problemen bei der Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts kommt.

Wie bereits oben angegeben, verfügt die Gemeinschaft zur Erfüllung ihrer Aufgaben über verschiedene Handlungsmöglichkeiten. So kann sie eine Verordnung erlassen:

"Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat" (Art. 189 Abs. 2 EWGV).

Bei Verordnungen gilt der Grundsatz des Vorranges des Gemeinschaftsrechts, so daß entgegenstehendes nationales Recht nicht angewandt werden darf.

Die Gemeinschaft kann auch durch den Erlass von Richtlinien handeln.

"Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überläßt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel" (Art. 189 Abs. 3 EWGV).

Im Regelfall wird somit durch den Erlass von Richtlinien noch kein für den einzelnen Marktbürger unmittelbar geltendes Recht geschaffen.

Soweit eine Richtlinie ordnungsgemäß durchgeführt ist, stellen sich keine Probleme, stellt sich insbesondere nicht die Frage ihrer direkten Wirkung. Nur dann, wenn eine Richtlinie nicht, nicht rechtzeitig oder nicht korrekt in innerstaatliches Recht umgesetzt worden ist, kann es zu Problemen kommen.

In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof in nunmehr ständiger Rechtsprechung dem Einzelnen das Recht zuerkannt, sich vor den nationalen Gerichten gegenüber dem entgegenstehenden nationalen Recht auf Bestimmungen der Richtlinie zu

berufen, wenn diese klar und unbedingt sind und zu ihrer Anwendung keines Ausführungsaktes bedürfen. Zur Begründung hat er vor allem ausgeführt, daß ein Mitgliedstaat nicht seine eigene Vertragsverletzung, die in der unterlassenen, verspäteten oder unkorrekten Umsetzung der Richtlinie bestehe, dem Bürger entgegenhalten dürfe, um ihm Vergünstigungen vorzuenthalten, die ihm die Richtlinie zuerkennen wolle⁵¹.

Die Richtlinie wird damit nicht der Verordnung gleichgestellt: Ein Staatsbürger kann sich auf eine Verordnung immer berufen, auf eine Richtlinie nur, wenn

1. die Richtlinie unbedingt und hinreichend genau ist, d.h. der unmittelbaren Anwendung ihrem Inhalt nach fähig ist,
2. die Umsetzungsfrist abgelaufen ist,
3. die Richtlinie in dem betreffenden Mitgliedstaat noch nicht umgesetzt ist,
4. dieser sich auf eine nationale Vorschrift beruft, die mit der Richtlinie nicht in Einklang ist.

Würde dem Bürger in dieser Lage der Rechtsschutz von den Behörden dieser Mitgliedstaaten versagt, so hätte die Richtlinie trotz Ablauf der Umsetzungsfrist für ihn keine "nützliche Wirkung" (effet utile). Umgekehrt handeln die Behörden dieses Mitgliedstaates schwerlich gutgläubig, wenn sie sich in Kenntnis der Richtlinie auf eine Vorschrift berufen, mit deren Aufhebung sich der betreffende Mitgliedstaat im Verzug befindet. Es ist Aufgabe der Gerichte, einen Bürger gegen derartiges Verhalten zu schützen.

Wie bereits oben angedeutet, ist die Umsetzung der Sechsten Umsatzsteuer-Richtlinie in das deutsche Recht verspätet erfolgt. Dies hat deswegen zu Problemen geführt, weil in einer Bestimmung der Richtlinie (Art. 13 Teil B Buchstabe d Nr. 1) vorgesehen war, daß die sogenannten Kreditvermittler für eine Befreiung von der Umsatzsteuer optieren könnten, wenn sie die Steuerbelastung nicht an ihre Kunden weiterreichten.

51 vgl. zu dieser Problematik Everling, Zur direkten innerstaatlichen Wirkung der EG-Richtlinien: Ein Beispiel richterlicher Rechtsfortbildung auf der Basis gemeinsamer Rechtsgrundsätze, in: Einigkeit und Recht und Freiheit, Festschrift für Karl Carstens, Köln 1984, S. 95 ff.

Diese Sach- und Rechtslage hat nun in der Bundesrepublik Deutschland zu der Frage geführt, ob in der Zeit, in der die Richtlinie mit der Möglichkeit der Steuerbefreiung in deutsches Recht hätte umgesetzt sein müssen, die deutschen Steuergesetze diese Möglichkeit jedoch nicht vorsahen, die Steuerbefreiung von einzelnen Steuerpflichtigen in Anspruch genommen werden konnte. In den entsprechenden Steuerprozessen hatten deutsche Finanzgerichte (die Finanzgerichte Münster und Hamburg, das Niedersächsische Finanzgericht) dann die Frage nach der unmittelbaren Wirkung der genannten Richtlinie aufgeworfen.

Im Urteil vom 19. Januar 1982 in der Rechtssache 8/81⁵² hat der Gerichtshof dann auch festgestellt, daß ein Mitgliedstaat, der die in der Richtlinie vorgeschriebenen Durchführungsmaßnahmen nicht fristgemäß erlassen hat, dem einzelnen nicht entgegenhalten könne, daß er die aus dieser Richtlinie erwachsenen Verpflichtungen nicht erfüllt hat.

Der Gerichtshof hat dann angefügt:

"Demnach können sich die Einzelnen in Ermangelung von fristgemäß erlassenen Durchführungsmaßnahmen auf Bestimmungen einer Richtlinie, die inhaltlich als unbedingt und hinreichend genau erscheinen, gegenüber allen innerstaatlichen, nicht richtlinienkonformen Vorschriften berufen; Einzelne können sich auf diese Bestimmungen auch berufen, soweit diese Rechte festlegen, die dem Staat gegenüber geltend gemacht werden können."

Diese Rechtsprechung hat der Gerichtshof später durch seine Urteile vom 10. Juni 1982 in der Rechtssache 255/81 und vom 22. Februar 1984 in der Rechtssache 70/83⁵³ ausdrücklich bestätigt.

52 Urteil vom 19. Januar 1982 in der Rechtssache 8/81 - Ursula Becker gegen Finanzamt Münster-Innenstadt - Slg. 1982, S. 53.

53 Urteil vom 10. Juni 1982 in der Rechtssache 255/81 - Grendel GmbH gegen Finanzamt für Körperschaften in Hamburg - Slg. 1982, S. 2301 - das Finanzgericht hatte auf eine Frage des Gerichtshofs ausdrücklich auf einer förmlichen Entscheidung des Gerichtshofes bestanden, damit sowohl es selbst als auch sein Revisionsgericht zweifelsfrei an die Entscheidung des Gerichtshofes gebunden seien -; Urteil vom 22. Februar 1984 in der Rechtssache 70/83 - Gerda Kloppenburg gegen Finanzamt Leer - Slg. 1984, S. 1075.

Während das Verfahren in der Rechtssache 8/81 beim Gerichtshof noch anhängig war, hat der V. Senat des Bundesfinanzhofes mit Beschluß vom 16. Juli 1981⁵⁴ ebenfalls zu der Frage Stellung genommen, ob sich Kreditvermittler auf Steuerbefreiungen nach der Sechsten Mehrwertsteuerrichtlinie schon in der Zeit zwischen dem Ablauf der Umsetzungsfrist und dem Inkrafttreten des deutschen Ausführungsgesetzes berufen konnten. Er hat diese Frage unter Bezugnahme auf die Cohn-Bendit-Entscheidung des französischen Conseil d'Etat⁵⁵ schlechthin verneint, da nach Artikel 189 EWGV Richtlinien nie unmittelbare Wirkungen haben könnten. Dies hat er in der Formel zusammengefaßt, der Ausschluß unmittelbarer Wirkung von Richtlinien liege "außerhalb jeden ernstlichen Zweifels".

Da er jedoch befürchtete, daß sich beim Gerichtshof doch gewisse Zweifel über die Entscheidung dieser Frage einstellen könnten, hatte er es nicht versäumt, unmittelbar nach Erlaß dieser Entscheidung ihren Wortlaut dem Gerichtshof per Fernschreiben mitzuteilen. Der V. Senat des Bundesfinanzhofes hatte im übrigen dem Gerichtshof keine Fragen zur Vorabentscheidung in diesem Verfahren vorgelegt; er war dazu zwar berechtigt, aber nicht verpflichtet, da es sich damals um ein Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes handelte.

Bei diesem Nebeneinander divergierender Rechtsauslegung ist es jedoch nicht geblieben. Nachdem der Gerichtshof das genannte Urteil vom 22. Februar 1984 in der Rechtssache 70/73 erlassen hatte, ist zunächst das Niedersächsische Finanzgericht mit Urteil vom 11. Mai 1984 dem Gerichtshof gefolgt und hat die Umsatzsteuer der Klägerin entsprechend herabgesetzt. Dieses Urteil hat dann jedoch der V. Senat des Bundesfinanzhofes - ohne ein weiteres Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof zu richten - mit Urteil vom 25. April 1985⁵⁶ aufgehoben. Zur Begründung hat der Bundesfinanzhof im wesentlichen angeführt, das Ausmaß der in Artikel 24 Absatz 1 GG erfolgten Hoheitsrechtsübertragung sei dem Zustimmungsgesetz zum EGW-Vertrag zu entnehmen.

54 BFHE 133, 470.

55 Deutsche Fassung in EuR 1979, S. 292.

56 auszugsweise abgedruckt in EuR 1985, S. 191 ff.

Die Zustimmung zur Rechtsvereinheitlichung auf dem Gebiet der Umsatzsteuer sollte der EWG nicht die Kompetenz übertragen, Richtlinien ähnliche Wirkungen beizulegen wie Verordnungen, so daß ihnen Vorrang vor dem deutschen Gesetzesrecht eingeräumt werden könnte. Die Bindung des Bundesfinanzhofes an das Vorabentscheidungsurteil des Gerichtshofs vom 22. Februar 1984 in der vorliegenden Sache erstreckte sich nicht darauf, Artikel 13 Teil B Buchstabe d Nr. 1 der Sechsten Umsatzsteuerrichtlinie anzuwenden. Einer erneuten Vorabentscheidung zur Auslegung der Sechsten Umsatzsteuerrichtlinie bedürfe es nicht, da dazu bereits Entscheidungen des Gerichtshofes vorlägen und da es im entscheidungserheblichen Punkt nicht auf das Recht der Europäischen Gemeinschaften, sondern auf das Recht der Bundesrepublik Deutschland ankomme.

Das Urteil ist auch in Deutschland auf scharfe Kritik gestoßen.⁵⁷

Diese Kritik hat nicht verhindern können, daß das VG Frankfurt mit einem Vorlagebeschluß (Fa. Walter Rau Lebensmittelwerke gegen die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Markttordnung) und eine Partei in der mündlichen Verhandlung vom 4. Juni 1986 vor dem Gerichtshof auf dieses Urteil verwiesen haben.⁵⁸

Inzwischen wurde auch das Bundesverfassungsgericht damit befaßt. Ich will mich deshalb nicht zu dem in Karlsruhe schwebenden Verfahren äußern. Angesichts der Kriterien jedoch, die das Bundesverfassungsgericht in der sogenannten Pershing-Entscheidung vom 18. Dezember 1984⁵⁹ gerade zu Artikel 24 Absatz 1 GG entwickelt hat, nehme ich an, daß der hier aufgetretene Konflikt bereinigt werden kann.

57 Siehe hierzu Tomuschat "Nein und abermals nein!" zum Urteil des BFH vom 25. April 1985 (EuR 1985 S. 346-354), und Voss "Erfahrungen und Probleme bei der Anwendung des Vorabentscheidungsverfahrens nach Artikel 177 EWGV (EuR 1986, S. 109).

58. Rechtssache 279/84 Firma Walter Rau Lebensmittelwerke, Hiltten, gegen Europäische Wirtschaftsgemeinschaft.

59 BVerfGE 68, 1.

IV. DIE EINWIRKUNG NATIONALER RECHTSGRUNDSÄTZE

AUF DAS GEMEINSCHAFTSRECHT

1. BEACHTUNG DER GRUNDRECHTE IM GEMEINSCHAFTSRECHT

Nicht in den Bereich der Konflikte zwischen Gerichtsbarkeiten will ich die Diskussion über die Beachtung der Grundrechte im Gemeinschaftsrecht einordnen.

Da ein staatsrechtlicher Filter, den das Gemeinschaftsrecht passieren muß, nicht vorhanden ist⁶⁰, ist es theoretisch denkbar, daß die Gemeinschaft Rechtsakte erläßt, die in nationalstaatlich geschützte Grundrechte der Bürger eingreifen. Diese theoretische Möglichkeit ins Auge fassend hat das Bundesverfassungsgericht am 29. Mai 1974 in dem sogenannten Solange-Beschluß⁶¹ folgendes festgestellt - und ich zitiere den amtlichen Leitsatz:

"Solange der Integrationsprozeß der Gemeinschaft nicht so weit fortgeschritten ist, daß das Gemeinschaftsrecht auch einen von einem Parlament beschlossenen und in Geltung stehenden formulierten Katalog von Grundrechten enthält, der dem Grundrechtskatalog des Grundgesetzes adäquat ist, ist nach Einholung der in Artikel 177 des Vertrages geforderten Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs die Vorlage eines Gerichts der Bundesrepublik Deutschland an das Bundesverfassungsgericht im Normenkontrollverfahren zulässig und geboten, wenn das Gericht die für es entscheidungserhebliche Vorschrift des Gemeinschaftsrechts in der vom Europäischen Gerichtshof gegebenen Auslegung für unanwendbar hält, weil und soweit sie mit einem der Grundrechte des Grundgesetzes kollidiert."

Zur Sache hatte das Bundesverfassungsgericht allerdings entschieden, daß der Anwendung der zur Prüfung unterbreiteten Bestimmung des Gemeinschaftsrechts in der Auslegung, die sie durch den Europäischen Gerichtshof erhalten hatte, durch Behörden und Gerichte der Bundesrepublik Deutschland ein Grundrecht des Grundgesetzes nicht entgegenstehe.

60 siehe oben zu Artikel 24 I, 2 (S. 8).

61 BVerfGE 37, 271.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich somit die Kontrolle der Grundrechtsvereinbarkeit von sekundärem Gemeinschaftsrecht vorbehalten und damit eine erhebliche Kontroverse in der Rechtslehre ausgelöst. Bereits in dem Beschluß wurde ein Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht gesehen, obgleich er sich im konkreten Einzelfall nicht ausgewirkt hatte. Zu einem Konfliktfall könnte es jedoch kommen, wenn das Bundesverfassungsgericht tatsächlich einmal einer Norm des Gemeinschaftsrechts die Anwendung in der Bundesrepublik Deutschland versagen würde. Dann wäre die einheitliche Geltung des Gemeinschaftsrechts in der gesamten Gemeinschaft in Frage gestellt.

Es ist jedoch nicht sicher, ob das Bundesverfassungsgericht diesen Kontrollvorbehalt aufrechterhalten wird. Eine Reihe von weiteren Entscheidungen - sowohl der des Bundesverfassungsgerichts als auch der Vorprüfungsausschüsse - ließe sich eine gewisse Auflockerung des Kontrollvorbehalts entnehmen.⁶²

Ich will auf die - überwiegend ablehnenden - Stellungnahmen im Schrifttum⁶³ nicht näher eingehen, sondern nur folgendes feststellen:

Vielleicht ist das Bundesverfassungsgericht auf einem Umweg, nämlich dem der Anwendung nationaler Grundrechte, und vielleicht auch mit schwer erfüllbaren Ansprüchen - wie der Forderung nach einem gemeinschaftsrechtlichen 'von einem Parlament beschlossenen und in Geltung stehenden formulierten Katalog von Grundrechten, der dem Grundrechtskatalog des Grundgesetzes adäquat ist', vorgegangen; es hat jedoch auf ein berechtigtes Anliegen hingewiesen, nämlich den Grundrechtsschutz gegen Gemeinschaftsgewalt. Es hat somit die Gemeinschaftsorgane für ein Problem sensibilisiert, dem diese weiter nachgegangen sind und welches zumindest zu zwei konkreten Fragen geführt hat:

62 Vgl. dazu Scheuing, Rechtsprobleme bei der Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, EuR 1985, S. 229, 267 ff.

63 Nachweise bei Tomuschat, Bonner Kommentar zum GG, Artikel 24 Rdnr. 65.

Zum einen hat es die Kommission veranlaßt, einen Bericht über den Schutz der Grundrechte bei der Schaffung und Fortentwicklung des Gemeinschaftsrechts vorzulegen⁶⁴. Auf seiner Grundlage haben dann am 5. April 1977 das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission folgende gemeinsame Erklärung abgegeben:

"Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission

- in Erwägung nachstehender Gründe:

Die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften beruhen auf dem Grundsatz der Achtung des Rechts.⁶⁵

Dieses Recht umfaßt, wie vom Gerichtshof anerkannt wurde, außer den Vorschriften der Verträge und des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts die allgemeinen Rechtsgrundsätze und insbesondere die Grundrechte, Prinzipien und Rechte, die die Grundlage des Verfassungsrechts der Mitgliedstaaten bilden.

Insbesondere sind alle Mitgliedstaaten Vertragsparteien der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten -

haben folgende Erklärung verabschiedet:

1. Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission unterstreichen die vorrangige Bedeutung, die sie der Achtung der Grundrechte beimessen, wie sie insbesondere aus den Verfassungen der Mitgliedstaaten sowie aus der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten hervorgehen.

2. Bei der Ausübung ihrer Befugnisse und bei der Verfolgung der Ziele der Europäischen Gemeinschaften beachten sie diese Rechte und werden dies auch in Zukunft tun.⁶⁶

Zum anderen ist nicht auszuschließen, daß die nunmehr umfangreiche Rechtsprechung des Gerichtshofes zum Grundrechtsschutz durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts stimuliert wurde, wohl auch in der Absicht, in konkreten Fällen Konflikte zu vermeiden.

64 Bericht vom 4. Februar 1976, Bulletin der EG, Beilage 5/76, S. 5 - 18.

65 respect of the Law
respect du droit
osservanza del diritto.

66 ABl. 1977, C 103, S.1.

Zwar hat die Rechtsprechung des Gerichtshofes zum Grundrechtsschutz bereits vor dem Erlaß des Solange-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts eingesetzt, zunächst jedoch zögerlich:

In seinen Urteilen vom 4. Februar 1959 in der Rechtssache 1/58⁶⁷, vom 15. Juli 1960 in den verbundenen Rechtssachen 36, 37, 38, 40/59⁶⁸ sowie vom 1. April 1965 in der Rechtssache 40/64⁶⁹ hat der Gerichtshof es zunächst abgelehnt, nationale Grundrechte oder gemeinsame Rechtsprinzipien der Mitgliedstaaten im Gemeinschaftsrecht anzuwenden. Er hat dies damit begründet, die Gemeinschaft sei nur berufen, das Recht der Gemeinschaft anzuwenden, für die Anwendung innerstaatlicher Vorschriften der Mitgliedstaaten fehle ihr die Zuständigkeit. Auch den in allen Mitgliedstaaten geltenden fundamentalen Rechtsgrundsätzen hinsichtlich des Rechtsschutzes könne jedenfalls kein Vorrang vor dem eindeutig engen Wortlaut von Artikel 173 EWGV⁷⁰ zukommen, den der Gerichtshof anzuwenden habe.

Diese Tendenz der Rechtsprechung sollte sich jedoch mit dem Urteil vom 12. November 1969 in der Rechtssache 29/69⁷¹, also schon zweieinhalb Jahre vor dem Solange-Beschluß, grundlegend ändern. In dieser Entscheidung hatte der Gerichtshof anerkannt, daß er die Gültigkeit von Normen des Gemeinschaftsrechts auch anhand der in den allgemeinen Grundsätzen der Gemeinschaftsrechtsordnung enthaltenen Grundrechte der Person zu überprüfen habe.

67 Urteil vom 4. Februar 1959 in der Rechtssache 1/58 - Firma Stork & Co., Kohlengroßhandlung, gegen Hohe Behörde der EGKS - Slg. 1959, S. 43.

68 Urteil vom 15. Juli 1960 in den verbundenen Rechtssachen 36, 37, 38, 40/59 - "Präsident", "Geitling", "Mausegatt" und I. Nold gegen Hohe Behörde der EGKS - Slg. 1960, S. 885.

69 Urteil vom 1. April 1965 in der Rechtssache 40/64 - Dr. Marcello Sgarlata u.a. gegen Kommission - Slg. 1965, S. 295.

70 "Verletzung dieses Vertrages" usw.

71 Urteil vom 12. November 1969 in der Rechtssache 29/69 - Erich Stauder gegen Stadt Ulm - Slg. 1969, S. 419.

In seinem Urteil vom 17. Dezember 1970 in der Rechtssache 11/70⁷² kommt es dann zu folgender Klarstellung:

"Die einheitliche Geltung des Gemeinschaftsrechts würde beeinträchtigt, wenn bei der Entscheidung über die Gültigkeit von Handlungen der Gemeinschaftsorgane Normen oder Grundsätze des nationalen Rechts herangezogen würden. Die Gültigkeit solcher Handlungen kann nur nach dem Gemeinschaftsrecht beurteilt werden, denn dem vom Vertrag geschaffenen, somit aus einer autonomen Rechtsquelle fließenden Recht können wegen seiner Eigenständigkeit keine wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen, wenn ihm nicht sein Charakter als Gemeinschaftsrecht aberkannt und wenn nicht die Rechtsgrundlage der Gemeinschaft selbst in Frage gestellt werden soll. Daher kann es die Gültigkeit einer Gemeinschaftshandlung oder deren Geltung in einem Mitgliedstaat nicht berühren, wenn geltend gemacht wird, die Grundrechte in der ihnen von der Verfassung dieses Staates gegebenen Gestalt oder die Strukturprinzipien der nationalen Verfassung seien verletzt.

Es ist jedoch zu prüfen, ob nicht eine entsprechende gemeinschaftsrechtliche Garantie verkannt worden ist, denn die Beachtung der Grundrechte gehört zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat. Die Gewährleistung dieser Rechte muß zwar von den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten getragen sein, muß sich aber auch in die Struktur der Ziele der Gemeinschaft einfügen."

In seinem Urteil vom 14. Mai 1974 in der Rechtssache 4/73⁷³ greift der Gerichtshof auf ein weiteres Erkenntnismittel zur Wahrung des Grundrechtsschutzes zurück:

"Der Gerichtshof hat bereits entschieden, daß die Grundrechte zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehören, die er zu wahren hat, und daß er bei der Gewährleistung dieser Rechte von der gemeinsamen Verfassungsüberlieferung der Mitgliedstaaten auszugehen hat. Hiernach kann er keine Maßnahmen als Rechtens anerkennen, die unvereinbar sind mit den von den Verfassungen dieser Staaten anerkannten und geschützten Grundrechten. Auch die internationalen Verträge über den Schutz der Menschenrechte, an deren Abschluß die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind, können Hinweise geben, die im Rahmen des Gemeinschaftsrechts zu berücksichtigen sind."

72 Urteil vom 17. Dezember 1970 in der Rechtssache 11/70 - Internationale Handelsgesellschaft mbH gegen Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel - Slg. 1970, S. 905.

73 Urteil vom 14. Mai 1974 in der Rechtssache 4/73 - J. Nold gegen Kommission - Slg. 1974, S. 491.

Zwei Wochen nach der Verkündung dieser Entscheidung traf das Bundesverfassungsgericht seinen Solange-Beschluß!

In der Literatur ist die Auffassung vertreten worden, daß die mitgliedstaatliche Grundrechtsdiskussion und insbesondere die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu einer Intensivierung der Grundrechtsrechtsprechung des Gerichtshofes geführt hätten⁷⁴. Richtig an dieser Auffassung ist sicherlich, daß der Gerichtshof in der Folgezeit seine Rechtsprechung zum Grundrechtsschutz im einzelnen ausgestaltet hat, insbesondere in ihrem gegenständlichen Bereich. Als geschützt anzusehen sind nach der bisherigen Rechtsprechung zum einen Grundrechte mit besonderem Bezug zu wirtschaftlichen Tätigkeiten, wie Eigentum und freie Berufsausübung, aber auch weitergehende allgemeine Grundrechte als Folgewirkungen solcher Tätigkeiten wie der Schutz der Privatsphäre und der Anspruch auf ein faires Verfahren. In der Rechtsprechung in Personalstreitigkeiten hatte der Gerichtshof bislang die Gelegenheit, die Religionsfreiheit und die Vereinigungsfreiheit als Grundrechte anzuerkennen.

Insgesamt gesehen läßt sich die These vertreten, daß der Gerichtshof, gemessen an dem Grundrechtsstandard der Mitgliedstaaten, zur Gewährleistung eines - wenn nicht maximalen - so doch optimalen Standards gelangt ist.⁷⁵ Es läßt sich feststellen, "daß mittlerweile ein Zustand der Konkordanz zwischen deutscher Verfassungsrechtsprechung und europäischer Judikatur auf dem Gebiet des Grundrechtsschutzes erreicht ist".⁷⁶

74 vgl. Beutler, in Gröben-Beck-Thiesen-Ehlermann, Kommentar zum EWG-Vertrag, Bd. 2, S. 1468 (Grundrechtsschutz).

75 Bahlmann, Europäische Grundrechtsperspektiven, in: Einigkeit und Recht und Freiheit, Festschrift für Karl Carstens, Köln 1984, S. 17 ff.

76 Schwarze, Schutz der Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft / Grundlagen und heutiger Entwicklungsstand, in: EuGRZ 1986, S. 293 ff., hier S. 299.

2. ALLGEMEINE RECHTSGRUNDSÄTZE

Der Gerichtshof hat seine Rechtsprechung zu den Grundrechten aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen entwickelt, die in den Verfassungsordnungen der Mitgliedstaaten überliefert sind. Er hat in seiner Rechtsprechung jedoch noch weitere allgemeine Rechtsprinzipien anerkannt, die nach deutschem Verständnis möglicherweise vom Verfassungsrecht garantiert, nicht jedoch unbedingt als Grundrechte anzusehen wären. Dazu gehören: Wahrung der wohl-erworbenen Rechte bei der Rücknahme eines Verwaltungsaktes, der Grundsatz der Gleichheit im Bereich der öffentlichen Abgaben, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der Grundsatz des Schutzes des guten Glaubens, der Grundsatz des "ne bis in idem" und die Regel des "venire contra factum proprium".

Diese Rechtsprechung sei hier nur erwähnt, eine vertiefte Auseinandersetzung mit ihr würde ein eigenes Referat erfordern.

3. DAS PRINZIP DER PARLAMENTARISCHEN DEMOKRATIE

Es wäre sicherlich reizvoll, die Prinzipien, die der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen und den Menschenrechten entwickelt hat, auch auf die Organisationsstruktur der Gemeinschaft zu übertragen. Schließlich ist allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft das parlamentarisch-demokratische Regierungssystem gemeinsam. Dennoch wurden unmittelbare Folgerungen für die Gemeinschaftsstruktur aus dieser Erkenntnis noch nicht gezogen⁷⁷.

⁷⁷ siehe hierzu Urteil vom 10. April 1984 in der Rechtssache 108/83 - Großherzogtum Luxemburg gegen Europäisches Parlament ("Arbeitsorte des Parlaments - dort beschäftigte Bedienstete -, Slg. 1984, S. 1945; Urteil vom 3. Juli 1986 in der Rechtssache 34/86 - Rat gegen Europäisches Parlament - endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans der EG für das Haushaltsjahr 1986 - noch nicht veröffentlicht.

Eine vom Vertrauen der Mehrheit des Europäischen Parlaments getragene Regierung gibt es nicht. Die Mitglieder der Kommission können zwar vom Parlament mit zwei Drittel der abgegebenen Stimmen und mit der Mehrheit seiner Mitglieder (Art. 144 EWGV) gezwungen werden, ihr Amt geschlossen niederzulegen, aber ernannt werden sie von den Regierungen der Mitgliedstaaten, und von deren Zustimmung im Rat hängt es ab, ob die Vorschläge der Kommission Gesetz der Gemeinschaft werden.

Beim Rat liegt der Schwerpunkt der Gesetzgebungstätigkeit der Gemeinschaft, er entscheidet in nichtöffentlicher Sitzung. Das Europäische Parlament verfügt zwar im Haushaltsbereich über gewisse Mitentscheidungsbefugnisse, ob ihm weitere Mitentscheidungsbefugnisse eingeräumt werden, wird sich in den nächsten Monaten erweisen müssen.

Es läßt sich zwar nicht leugnen, daß auch die Mitglieder - des Ministerrats - auf mittelbare Weise demokratisch legitimiert und parlamentarisch verantwortlich sind. Diese Legitimation und diese Verantwortung ist jedoch eine rein nationale, da die Mitglieder des Ministerrates Mitglieder ihrer nationalen Regierung sind, die sich vor ihren eigenen nationalen Parlamenten unter eher nationalen Gesichtspunkten zu verantworten haben. Eine Verantwortung des Ministerrats vor dem Europäischen Parlament besteht nicht.

Ich will diese Problematik hier nicht weiter vertiefen, sondern lediglich die Frage aufwerfen, ob die Gemeinschaft, insbesondere im Falle ihrer Fortentwicklung, wirklich auf die Grundsätze der parlamentarischen Verantwortung der Regierung, der Transparenz und der demokratischen Legitimation des Gesetzgebungsverfahrens auf europäischer Ebene verzichten kann.⁷⁸

78 Siehe hierzu auch die Rede, die Bundespräsident von Weizsäcker am 23.10.1985 vor dem Europäischen Parlament gehalten hat, Bulletin Nr. 117, S. 1021.

V. SCHLUBBETRACHTUNG

Ich habe versucht, das Zusammenwirken von nationaler - deutscher - und europäischer Gemeinschaftsrechtsordnung aufzuzeigen. Ich glaube, es ist sichtbar geworden, daß das Zusammenwirken von Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht nicht einseitig verläuft, wenn auch der Vorrang des Gemeinschaftsrechts für die Existenz der Gemeinschaftsrechtsordnung unerlässlich ist, ein Gedanke, der durchaus mit dem Staatsziel der Bundesrepublik Deutschland vereinbar ist, "als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen."